TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Exp. 004-96-I/TC
Vaso de Leche

SENTENCIA

DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a tres de Enero de mil novecientos noventa y siete, *el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores Magistrados:*

Nugent, Presidente,
Acosta Sánchez, Vicepresidente,
Aguirre Roca,
Díaz Valverde,
Rey Terry,
Revoredo Marsano,
García Marcelo,

actuando como secretaria la doctora María Luz Vásquez, emite la siguiente sentencia; con el voto singular del Magistrado Señor Aguirre Roca,

ASUNTO

Acción de Inconstitucionalidad interpuesta por treinta y tres Congresistas contra la Ley 26637°, que modifica la administración del programa municipal del vaso de leche.

ANTECEDENTES

Treinta y tres Congresistas de la República, debidamente acreditados, interponen demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 26637°, que modifica la administración del programa municipal del vaso de leche.

Amparan su pretensión en lo dispuesto por los artículos 2°, incisos 2 y 13, 78°, 191°, 200° y 203°, inciso 4, de la Constitución; en lo dispuesto por los artículos 20°, 21°, y 22° de la Ley 263435°, Orgánica del Tribunal Constitucional; así como en lo previsto por las leyes 26618°, 26619° y en el Reglamento del Congreso de la República.

Sostienen los demandantes que la Ley 26637° es inconstitucional por vulnerar los artículos 2°, incisos 2° y 13°, 78° y 191° de la Carta Magna, que reconocen los derechos de igualdad y de asociación, así como la facultad de iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo en materia presupuestal y la autonomía administrativa de las municipalidades, respectivamente. Los fundamentos en que apoyan su pretensión son los siguientes:

a) Refieren, en primer lugar, que el segundo párrafo del artículo 4° de la Ley 26637°, al facultar a las municipalidades provinciales, en los distritos capital de la provincia, y las municipalidades distritales

en su jurisdicción, a que "organicen y determin(e)n" los clubes de madres o comités del vaso de leche que se encargarán de la atención del referido programa, vulnera la libertad de asociación, pues las municipalidades no pueden inmiscuirse en los asuntos privados, organizándolos, ya que su constitución se debe a una decisión autónoma de las madres de familia.

b) Sostienen, igualmente, que el segundo párrafo del artículo 4° de la ley cuestionada, vulnera el derecho a la igualdad, previsto en el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución, pues su redacción abre las puertas a la posibilidad que los comités de vaso del leche que no reúnan los requisitos exigidos por el grupo político a cargo de la municipalidad distrital correspondiente, o los no organizados en los comités o clubes de madres, sean discriminados en el reparto de leche. Aluden que dicha situación no ocurría con los alcances de la ley 24059°, pues allí no se estableció el requisito de la inscripción previa en algún comité o club de madres, ni tampoco la necesidad de cumplir ciertos requerimientos ante las municipalidades.

c) Asimismo, señalan que la Ley 26637° viola la autonomía administrativa de las municipalidades, consagrada en el artículo 191° de la Constitución y desarrollada por el artículo 2° de la ley 23853°, Orgánica de Municipalidades, ya que de conformidad con ella se permite a los gobiernos locales que, de acuerdo a sus particularidades geográficas, demográficas, económicas y culturales, determinen la forma y el modo en que se organizan para administrar sus recursos y brindar los servicios que requieren sus vecinos. Dicha ley, en el primer párrafo del artículo 4°, al prever que "en cada Consejo Distrital se organizará un Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, aprobado por Decreto de Alcaldía", no está desarrollando una norma general de funcionamiento para el sector público, sino invadiendo la autonomía administrativa de las municipalidades en asuntos de su competencia, señalándosele la manera conforme a la cual se deberá de organizar para brindar dicho servicio.

Adicionalmente a ello, y dada la naturaleza propia de la ley, dichos gobiernos locales se verán obligados a efectuar gastos de infraestructura y administración, por lo que entienden que la partida presupuestal asignada al programa del vaso de leche se verá disminuida, y en consecuencia serían atendidos menos beneficiarios.

d) Recuerdan, de otro lado, que la ley 26637°, al modificar el artículo 33 de la Ley del Presupuesto del sector público vigente, y aprobar una reestructuración del programa del vaso de leche, que transfiere asignaciones que estaban destinadas a las unidades ejecutoras constituidas por las municipalidades provinciales de Lima y Callao, para que el Ministerio de Economía y Finanzas las subdivida y gire fondos a las municipalidades distritales de las referidas provincias, convertidas en nuevas unidades ejecutoras presupuestales, tiene vicios formales de inconstitucionalidad, pues, conforme lo dispone el artículo 78° de la Constitución, la iniciativa en la formación y en la modificación de las normas presupuestarias las tiene el Poder Ejecutivo, y no los representantes del Congreso de la República. Vulnera, además, el artículo 79° de la Constitución, pues allí se prevé que los congresistas no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo los que se refieren a su presupuesto.

Pues bien, aducen que la Ley 26637° que se cuestiona, tuvo su origen en el Proyecto de Ley N° 1405/95 CR, por iniciativa de las congresistas Martha Chávez Cossío de Ocampo y Carmen Lozada de Gamboa, y no en un proyecto remitido por el Poder Ejecutivo. Del mismo modo, recuerdan, no se ha respetado lo previsto en el segundo párrafo del artículo 43° de la ley 26199°, de Marco del Proceso Presupuestal, que contempla la obligación de que las transferencias de asignaciones sean autorizadas por las Jefaturas del Programa de la Unidad Ejecutora de actividades y proyectos, que en el caso de autos deberían haber sido realizadas por los jefes de los programas del vaso de leche de las municipalidades provinciales de Lima y el Callao.

e) De otro lado, aluden que durante el proceso de formación de la ley 26637°, la Comisión de Presupuesto y Cuenta General del Congreso violó la ley marco del proceso presupuestal, signada con el número 26199°, ya que en transgresión de los artículos 11 y 19 de ella, la aprobación y sanción de la ley cuestionada rompió la unidad de la ley de presupuesto y el principio de periodicidad anual al darle una vigencia indeterminada, cuando la ley del presupuesto debía de concluir el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y seis; y porque no se cumplió con recabar la opinión del director general de

presupuesto público respecto del proyecto de ley, cuando tales asuntos se encuentran entre sus competencias.

f) Finalmente, refieren que en el proceso de formación de la ley cuestionada se incumplió con el artículo 75 del Reglamento del Congreso, que exige el acompañamiento de los proyectos de ley, de una exposición de motivos donde se detalle los fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone en la legislación nacional, el análisis de costo-beneficio de la futura norma-legal y la fórmula legal respectiva. Tal transgresión se habría producido como consecuencia de no haberse acompañado al proyecto 1405/95-CR presentado por las congresistas Martha Chávez y Lozada de Gamboa, los fundamentos técnicos, el análisis de costo-beneficio y el impacto que provocaría dicha norma.

Absolviendo el trámite de contestación de la demanda, el Congreso de la República, debidamente representada por la Congresista Martha Chávez Cossio, la niega y contradice en todos los fundamentos de hecho y derecho, en los siguientes términos:

a) Porque la sanción de la ley 26637°, completó el proceso de distritalización a nivel nacional de la administración del programa del vaso de leche, pues en la tercera de las disposiciones finales y transitorias de la ley de presupuesto del sector público del año mil novecientos noventa y cuatro, se había previsto que a partir de aquel año serían los municipios distritales los que tendrían la responsabilidad de administrar tales recursos. Con la aprobación de la ley 26637°, que no ha significado incrementar mayores gastos, sino desdoblar un programa, se ha perfeccionado el proceso de distritalización, y al mismo tiempo, cumplido con lo previsto en el artículo 188 de la Constitución, que establece que la descentralización es un proceso permanente que tiene por objetivo el desarrollo integral del país.

b) La ley 26637°, en ninguna de sus disposiciones, impide, prohibe o limita la existencia de los clubes de madres o comités del vaso de leche, y por tanto no afecta el derecho de asociación previsto en el inciso 13° del artículo 2° de la Constitución. Refieren que el segundo párrafo del artículo 4° de la ley cuestionada, en realidad pretende distinguir entre la gestión administrativa, que debe quedar bajo la autoridad y responsabilidad del Alcalde y del Concejo, y la organización social encargada de la atención del programa, previendo a tal efecto una serie de reglas, requisitos y exigencias con el objeto de asegurar una utilización eficiente y honesta de los recursos que el programa demande. Aún si el sentido del referido artículo 4° de la ley fuese el que esgrimen los accionantes, ello no significa que se impida o limite que personas (naturales o jurídicas), puedan igualmente crearlas, y que dichas organizaciones continúen funcionando sin problema alguno; ni tampoco que se limite el acceso de la población a obtener las prestaciones provenientes del programa, ya que continuarían recibiéndoles a través de las entidades organizadas.

c) En el mismo sentido, alega que no se viola el derecho de igualdad, pues la ley 26637° elimina el tratamiento diferenciado que existe respecto a la administración y gestión de los recursos del vaso de leche entre los municipios distritales de todo el país, excepto los de las provincias de Lima y Callao, que tenían un régimen transitorio, impidiéndose y mediatizándose la fiscalización ciudadana.

d) Observa que tampoco existe violación a la autonomía administrativa de las municipalidades previsto en el artículo 191° de la Constitución, pues precisamente la ley 26637° al haber dado a las municipalidades distritales la administración del programa, lo que en realidad ha hecho es perfeccionar el pleno cumplimiento de las previsiones constitucionales.

e) Refiere que tampoco se han violado los artículos 78 y 79° de la Constitución, pues con la aprobación de la ley 26637° no se ha generado o aumentado gasto alguno que repercuta en el Presupuesto de la República, ya que lo único que se ha hecho es que el programa presupuestal del vaso de leche de estas provincias se haya desdoblado en tantos sub-programas como distritos tengan; no constituyendo, por tanto, una ley que fomente créditos suplementarios, habilitaciones o transferencias de partidas entre distintos pliegos presupuestales, pues constituye una subdivisión dentro de un mismo pliego presupuestal.

f) Finalmente, resalta que en nuestro ordenamiento jurídico no existe norma alguna que obligue al Congreso de la República que para el ejercicio de sus atribuciones legislativas, tenga que recabar

previamente la opinión de algún otro ente, salvo en aquellos supuestos a los que se alude en el segundo y tercer párrafo del artículo 79° de la Constitución, pero que no son aplicables al caso de autos pues allí se alude a normas de tipo tributario. En el mismo sentido, recuerda que el proyecto de ley prevé una parte considerativa donde se aprecia no sólo la atención a un problema existente sino también a la fundamentación técnico económica y el análisis de costo- beneficio pertinente.

Habiéndose visto la causa el día veintiuno de noviembre de mil novecientos noventa y seis, los autos son sometidos al Pleno Jurisdiccional para su deliberación:

FUNDAMENTOS

Considerando:

1. Naturaleza de los asuntos del petitorio.

Que, del petitorio de la Acción de Inconstitucionalidad interpuesta, se desprende que con ella se persigue obtener de este Colegiado un pronunciamiento sobre la validez constitucional de la ley 26637°, la que se alega ser inconstitucional, de un lado, por la forma, pues dicha norma legal habría transgredido el procedimiento de iniciativa y aprobación al que se encuentra sujeto la ley del presupuesto, ya que habría modificado ésta; y, de otro, por el fondo, en lo que respecta a la violación de los derechos de igualdad y de asociación, y a la garantía institucional de la autonomía administrativa de las municipalidades.

2. Análisis de las cuestiones de forma

a) La Ley del Presupuesto, en cuanto acto legislativo mediante el cual se prevé la planificación de la actividad económica y financiera del Estado, detallándose los gastos que el Poder Ejecutivo podrá realizar en el año presupuestal, y los ingresos necesarios para cubrirlos, de conformidad con los artículos 77° y 78° de la Constitución, la aprueba el Congreso tras la remisión del proyecto a éste por el Presidente de la República, encontrándose vedada la facultad de iniciativa de los representantes ante el Congreso para crear o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, según dispone el artículo 79° de la Carta Magna. En el mismo sentido, el artículo 80° de la Constitución prescribe que los créditos suplementarios, las habilitaciones y transferencias de partidas presupuestales se tramitan ante el Congreso, respetándose las mismas previsiones establecidas para la aprobación de la Ley del Presupuesto.

b) El Congreso de la República aprobó y sancionó la ley 26637°, por la cual, en sus artículos 1°, 2° y 3°, realiza una modificación de la administración del programa municipal del vaso de leche, que de conformidad con el segundo párrafo del artículo 33° de la ley 26553°, se encontraba a cargo de las municipalidades provinciales de Lima y el Callao. Desde el primero de octubre del mismo año, pasó a ser administrado conjuntamente por las municipalidades distritales, previéndose a tal efecto que el Ministerio de Economía y Finanzas apruebe los fondos que se transferirán a dichos gobiernos locales, aplicando los índices que se utilizan para las demás municipalidades del país, los que en ningún caso podrán ser menores a los aprobados en la Ley del Presupuesto vigente.

c) Que, la modificación en la administración del programa del vaso de leche prevista por la ley 26637°, no modifica la Ley del Presupuesto de mil novecientos noventa y seis, porque no ha significado que se produzca una transferencia de partidas en los niveles de estructura del presupuesto, a los que se refieren los artículos 5°, 29° y 40° de la ley 26199°, norma marco del proceso presupuestario para el sector público, para cuyo caso, conforme se estipula en el tercer párrafo del artículo 80° de la Constitución, se exige seguir el mismo procedimiento para la aprobación de la Ley del Presupuesto; pues, respetándose las asignaciones económicas previstas por dicha Ley del Presupuesto al programa municipal del vaso de leche, lo que la ley cuestionada ha hecho, es incluir en el ámbito de la titularidad del ejercicio de las unidades ejecutoras del programa a las municipalidades distritales, las que ahora, conjuntamente con las

municipalidades provinciales de Lima y el Callao, se encargarán de administrar la prestación de dicho servicio.

d) En ese sentido, este Colegiado estima que no se ha producido una reestructuración del programa del vaso de leche el cual se haya transferido asignaciones que administraran las municipalidades provinciales de Lima y el Callao al Ministerio de Economía, para que sea este órgano de la Administración Pública quien gire los fondos necesarios para la prestación del servicio a las municipalidades distritales, sin que estos gobiernos locales se conviertan en "nuevas" unidades ejecutoras presupuestales del programa. Pues, aún antes de promulgarse la ley 26637°, y encontrarse vigente el segundo párrafo del artículo 33° de la ley 26553°, era el Ministerio de Economía y Finanzas el que "autorizaba los calendarios de compromisos y los giros de los recursos asignados al programa del vaso de leche", tanto en el nivel de concejos distritales y provinciales de toda la República, como en el caso de las municipalidades provinciales de Lima y el Callao, cuyos índices de distribución se encontraban sujetos a un régimen de excepción.

Tampoco las municipalidades distritales, por virtud de la ley 26637°, se han convertido en "nuevas" unidades ejecutoras del programa tantas veces mencionado, en desmedro o sustitución de las municipalidades provinciales de Lima y el Callao, pues, además de lo que ya se ha anotado, de ninguno de los artículos de la ley cuestionada se desprende la intención del legislador de sustituir, negar o desplazar a estos gobiernos locales de la administración del programa del vaso de leche, en los ámbitos propios de su jurisdicción; ya que, conforme fluye específicamente de su artículo 2°, la administración y ejecución del programa, previa aprobación y transferencia de fondos, las realizarán las municipalidades provinciales aludidas, conjuntamente con las de carácter distrital, para cuyo efecto el Ministerio de Economía deberá aplicar los índices que para el caso se utiliza en las demás municipalidades del país.

e) Que, en tal virtud, la iniciativa legislativa que ejercieron las congresistas Martha Chávez Cossio y Carmen Lozada de Gamboa, al amparo del primer párrafo del artículo 107° de la Constitución que les reconoce tal facultad, y que se materializara con el proyecto de ley signado con el número 1405/95-CR, al no haber contemplado la creación ni el aumento de gastos públicos en la Ley del Presupuesto, cuya iniciativa únicamente corresponde al Poder Ejecutivo, conforme lo prevén los artículos 78° y 79° de la Constitución, y los artículos 27° y 28° de la ley 26199°; ni tampoco haber previsto créditos suplementarios, habilitaciones y transferencias de partidas, cuya iniciativa también es una facultad del Poder Ejecutivo que se encuentra sujeta al mismo procedimiento previsto para la aprobación de la Ley del Presupuesto, según dispone el artículo 80° de la Carta Magna; no ha vulnerado ninguno de los preceptos de la Constitución aludidos, por lo que no se ha incurrido en alguno de los vicios previstos en el inciso 2° del artículo 21° de la Ley Orgánica de este Tribunal.

f) Que, asimismo, tampoco se ha vulnerado el principio de periodicidad anual al que se encuentra sometida la misma Ley del Presupuesto, y que se desprende del primer párrafo del artículo 77° de la Constitución y del artículo 11° de la ley 26199°, pues conforme con aquellas el período de vigencia de la Ley del Presupuesto es anual y coincide con el año calendario, por lo que la ley 26637° extiende su vigencia al mismo periodo en que rige la ley 26553°.

g) Finalmente, ha de observarse que las alegaciones en torno a la transgresión de las formas previstas en la ley 26199°, referidas a la omisión de haberse recabado la solicitud de la opinión del director general del presupuesto público y la de otros funcionarios, así como la vulneración del artículo 75 del Reglamento del Congreso, que especifica el cumplimiento de determinados requisitos a los efectos de ejercitarse la facultad de iniciativa legislativa por los Congresistas, al no encontrarse comprendidas dentro del ámbito de aquellas normas que determinan la competencia o las atribuciones de los órganos del Estado, no forman parte del "bloque de constitucionalidad", según lo previsto en el artículo 22° de la Ley Orgánica de este Colegiado, por lo que la evaluación de su alegada vulneración, es una cuestión que no se encuentra dentro de las competencias asignadas por el artículo 202 a este Supremo intérprete de la Constitución.

3. Análisis de las cuestiones de fondo:

3. 1.Derecho de Asociación

a) El inciso 13° del artículo 2° de la Constitución reconoce, concretamente, por un lado, el derecho de asociación, como atributo de todas las personas, naturales o jurídicas, a asociarse libremente, sin autorización previa y con arreglo a la ley, con el objeto de participar en la vida política, económica, social y cultural de la Nación, conforme se especifica en el inciso 17° del mismo artículo de la Carta. Y, de otro lado, configura la garantía institucional de la Asociación, como forma de organización jurídica, constituida como consecuencia del ejercicio del derecho de asociación, limitado en los fines que se propone, los que no serán de lucro. Se trata pues, de una organización protegida por la Constitución, que, a diferencia de los órganos constitucionales, cuya regulación se hace en el propio texto constitucional, y su desarrollo se deja al ámbito de la ley orgánica, en ésta la configuración constitucional concreta de ella se ha dejado al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el respeto del núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza.

b) Pues bien, el petitorio de la demanda interpuesta se encuentra dirigido a impugnar el segundo párrafo del artículo 4° de la ley 26637°, por un lado, porque se estima vulnera el contenido esencial de la asociación en cuanto institución protegida, y de otro, el derecho de asociación de las personas que libremente quisieran constituir clubes de madres o comités del vaso de leche. Tal cuestionamiento, proviene del hecho, como subrayan los accionantes, que por mandato de dicho precepto se facultaría a organizar y determinar *a las municipalidades provinciales y distritales los clubes de madres o comités del vaso de leche.*

c) En primer lugar, es de señalarse que, cuando el segundo párrafo del artículo 4° atribuye a las municipalidades provinciales o distritales la facultad de "organizar y determinar" los clubes de madres o comités del vaso de leche que se encargarán de la atención al programa, no está confiriéndole la atribución de sustituirse a la iniciativa individual en la constitución de dichos clubes de madres o comités del vaso de leche (organizaciones de base, como las denomina la ley 25307°) que importaría un mandato legal constitucionalmente inválido. Por el contrario, cuando dicho precepto alude a que los mencionados gobiernos locales "organizan" y "determinan" los clubes de madres o comités del vaso de leche, se está refiriendo a las atribuciones que se les ha confiado para establecer o reformar ciertas reglas, términos y condiciones a las que necesariamente se deberán de sujetar tales organizaciones, no con el objeto de reformar su estructura institucional, lo cual significaría una injerencia intolerable, arbitraria y desproporcionada de un ente extraño a la propia organización, y por tanto inconstitucional; sino a las condiciones mismas de acceso a la prestación del programa, cuya administración se les ha confiado.

d) Tal conclusión también se desprende de la concordancia armónica de los artículos 1°, 2°, 3° y 4° de la ley 25307° que, en general, dispone que las organizaciones de base, entre las que se encuentran los clubes de madre y los comités del vaso de leche, tienen per se *existencia legal y personería jurídica propia, encontrándose obligadas, a efectos de que se les reconozca como tales, a inscribirse en los registros públicos regionales y provinciales, según sea el caso. Más aún, de conformidad con el referido artículo 2° de esta ley, la inscripción en los registros públicos correspondientes es un acto meramente declarativo y no constitutivo de su existencia legal y de su personería jurídica; lo que indudablemente demuestra que la utilización de los verbos organizar y determinar que utiliza el segundo párrafo del artículo 4° de la ley 26637° no tiene por objeto facultar a las municipalidades provinciales o distritales a abolir, modificar, reestructurar o disolver la estructura de tales organizaciones de base, y vulnerar así, la garantía institucional de la Asociación o el propio derecho de asociarse.*

3.2. Derecho de igualdad

a) Se alega, igualmente, que cuando el segundo párrafo del artículo 4° de la ley 26637° dispone que las municipalidades provinciales y distritales "determinan" los clubes de madres o comités del vaso de leche que se encargarán de la atención del programa, se abre la posibilidad de que tales organizaciones de base que no reúnan los requisitos o condiciones que habrán de desarrollar dichos gobiernos locales, o los

beneficiarios que no se encuentren organizados, serían discriminados en el acceso a la prestación del contenido del programa del vaso de leche, por lo que se vulneraría el inciso 2° del artículo 2° de la Constitución, que reconoce el derecho y el principio constitucional de la igualdad.

b) Pues bien, en primer lugar, se tiene que rescatar que cuando el párrafo del precepto impugnado persigue que las unidades ejecutoras presupuestales del programa del vaso de leche, esto es, las municipalidades provinciales y distritales, fijen el cumplimiento de determinados requisitos o condiciones a efectos de que puedan acceder a la prestación de dicho servicio, lo hace con la finalidad, legal y constitucionalmente válida, que de esa manera se produzca un control legítimo sobre la forma y el modo en que se emplean las asignaciones económicas que el Estado autoriza, pues tales unidades ejecutoras del programa del vaso de leche, al final del año presupuestal, de conformidad con el artículo 82° de la Constitución, deberán ser supervisadas por la Contraloría General de la República.

c)En segundo lugar, precisar que, conforme se prevé en el artículo 1° de la ley 24059°, el programa municipal del vaso de leche no tiene por objeto asistir a los comités del vaso de leche o los clubes de madres, que son personas jurídicas, sino a la población materno - infantil, y, en general, a las personas que requieran de dicho servicio; constituyendo dichas organizaciones de base no los directamente beneficiados, sino entes que agrupan, ayudan y canalizan que el programa llegue en forma eficaz a los sectores más pobres. En consecuencia, no se discrimina en la asistencia del programa a quienes integran los clubes de madres o comités de leche, pues, conforme se tiene dicho, la previsión de dicho programa por el Estado está configurado para atender las necesidades urgentes de las personas naturales a quienes la ley estima como beneficiarios, independientemente de su pertenencia (o no) a una u otra organización de base.

3.3. Autonomía administrativa de las municipalidades

a) Que, del mismo modo, se alega que el artículo 4° de la ley 26637°, al disponer que "En cada Consejo Distrital se conformará un Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, aprobado mediante Resolución de Alcaldía, con acuerdo del Concejo Municipal", habría vulnerado el artículo 191° de la Constitución, que garantiza la autonomía administrativa de las municipalidades.

b) El artículo 191° de la Constitución reconoce la garantía institucional de la autonomía municipal, en tres aspectos concretos: política, económica y administrativa. Se trata pues, de una garantía que el constituyente ha querido preservar para las municipalidades, confiriéndole protección constitucional contra su supresión y vaciamiento de sustancia, al limitar la intervención de los órganos legislativo y ejecutivo en la regulación de los asuntos públicos que son de su competencia. Como toda garantía institucional, la autonomía municipal es susceptible de ser objeto, en virtud de una ley, de desarrollo, regulación y limitaciones en su contenido, siempre que ellos se realicen dentro de los límites del orden competencial que la Constitución prevé y en respeto del contenido esencial de la institución, que no puede ser alterado.

c) Pues bien, a juicio de este Colegiado, el artículo 4° de la ley 26637° no vulnera la autonomía administrativa de las municipalidades, pues el no impone ni establece un determinado sistema de organización administrativa conforme al cual han de prestar el servicio del programa del vaso de leche, sino que se limita únicamente a enunciar la conformación de un Comité de Administración del citado programa, en términos tan amplios, de manera tal que les permita, a cada uno de ellos, conjunta o indistintamente, concretizar entre otros aspectos, aquellos que se refieren a su composición y las atribuciones de éstos, con el único afán de mejorar los mecanismos de control y fiscalización por el órgano rector del sistema nacional de control, conforme se prevé en el tercer párrafo del artículo 33° de la ley 26553°.

En ese sentido también se inscribe el hecho de que el Comité de Administración del vaso de leche, que prevé el artículo 4° de la ley 26637°, tenga que ser aprobado por acuerdo del Concejo Municipal, mediante resolución de alcaldía, es decir, con la libre autodeterminación de los órganos de gobierno de las municipalidades, y no con la intervención, instrucción o tutela de alguna institución extra-municipal.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

d) Al no tener la garantía institucional de la autonomía administrativa de las municipalidades el carácter de absoluto, sino encontrarse sometido a limitaciones, en cuanto órganos del Estado de carácter vecinal, el órgano legislativo se encuentra en la libertad de dar formar, acuñar, estructurar y concretizar los términos en los que debe entenderse tal autonomía, sin que ello importe, naturalmente, que el Estado les imponga instrucciones y les preste tutela, en la facultad de las municipalidades de autodeterminación responsable, esto es, en la libertad de decisión para hacer frente a las tareas que son de su competencia; como, en efecto, en el caso de autos se ha respetado.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, en uso de las atribuciones que la Constitución y su Ley Orgánica le confieren,

FALLA

Declarando infundada, en todos sus extremos, la demanda interpuesta por treinta y tres congresistas contra la ley 26637°, y dispuso la publicación de esta sentencia en el diario oficial El Peruano.

SS.

NUGENT

ACOSTA SANCHEZ

DIAZ VALVERDE

REY TERRY

REVOREDO MARSANO

GARCIA MARCELO

LO QUE CERTIFICO.

DRA. MARIA LUZ VASQUEZ DE LOPEZ
SECRETARIA RELATORA DEL
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

VOTO SINGULAR DEL SR. MAGISTRADO MANUEL AGUIRRE ROCA

Por los sólidos fundamentos de hecho y de derecho de la demanda, complementados en los correspondientes informes orales, presentados a la vista de la causa- a mi juicio no desvirtuados por los importantes argumentos, muy dignos de consideración, de la parte demandada; y, especialmente:

CONSIDERANDO: Que el servicio del Vaso de Leche que la ley impugnada pretende modificar radicalmente, ha venido siendo organizado, promovido, dirigido y supervisado -durante largos años- por los Concejos Provinciales de Lima y del Callao; que las modificaciones que la Ley N° 26637 pretende introducir, no cuentan con el apoyo de dichas comunas, las cuales, antes por el contrario, las cosideran lesivas a los derechos de autonomía que la Constitución les otorga en sus artículos 191, 192 y concordantes, así como en las disposiciones complementarias de la Ley Orgánica de Municipalidades; Que no es razonable que, de un momento a otro, en forma improvisada, y de modo inconsulto y unilateral, mediante la ley impugnada, por consideraciones carentes de mayor sustento técnico, se pretenda arrebatar la organización, dirección, promoción y supervisión de un servicio tan importante, que viene funcionando eficazmente, y en contra de su voluntad, a los correspondientes concejos; Que, además, el trastorno que los cambios, tan súbitos como profundos, que la Ley 26637 pretende introducir, no sólo tienen que afectar la prestación del servicio mismo, sino que, por repercusión, afectan, también, a los órganos creados -y en funcionamiento desde hace largos años- para su mejor atención, como son los clubes de madres y las coordinadoras o comités; Que, por otro lado, al otorgarse a los municipios distritales los derechos de "organizar y determinar los clubes de madres o comités del vaso de leche ...", surge el grave peligro de que, en ejercicio de los mismos, se afectan y lesionen los derechos de asociación y contratación consagrados en el artículo 2°, incisos 13°, 14° y ss. de la Carta Magna; Que los trastornos inevitales que tales cambios han de originar -habida cuenta de la ostensible inexistencia de un adecuado régimen transitorio-, no pueden sino afectar los derechos fundamentales de los destinatarios finales del servicio, esto es, en último análisis, de la persona humana, cuya defensa constituye el fin principal del Estado, de conformidad con el artículo 1° de la Constitución, y la protección de cuya salud está consagrada, así mismo, en el artículo 7° del mismo cuerpo legal;

Mi voto es porque se declare fundada la demanda, e inconstitucional, en consecuencia, la Ley N° 26637, que modifica el Programa Municipal del Vaso de Leche en las provincias de Lima y Callao.

S.S.
Aguirre Roca.

LO QUE CERTIFICO.

DRA. MARIA LUZ VASQUEZ DE LOPEZ
SECRETARIA RELATORA
DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.